



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2023 r.

Pozycja 94

POSTANOWIENIE

z dnia 22 marca 2016 r.

Sygn. akt Ts 18/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodnicząca
Marek Zubik – sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Stowarzyszenia [...] w Ł.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 16 stycznia 2015 r. (data nadania) Stowarzyszenie [...] w Ł. (dalej: skarżący) wystąpiło o zbadanie zgodności art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U.2004.256.2572, ze zm.; dalej: uso) w brzmieniu obowiązującym od 22 kwietnia 2009 r. do 31 grudnia 2013 r. z art. 70 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Jak wskazał skarżący, art. 90 ust. 3d uso, w zakwestionowanym brzmieniu – dodany ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.56.458; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.) – zmienił system dotacji przysługujących szkołom niepublicznym z dotacji o charakterze podmiotowym na dotacje o charakterze podmiotowo-celowym przez określenie, że dotacje przeznaczone są na dofinansowanie realizacji „zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej”. Zdaniem skarżącego zakwestionowana regulacja miała charakter ogólnikowy i niejasny w stopniu przekraczającym wszelkie standardy konstytucyjne i nie pozwalała na ustalenie, na jakie „zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej” dofinansowanie przysługuje, a na jakie nie, czego efektem było całkowicie arbitralne zakwalifikowanie w jego sprawie wydatków na prowadzenie ksiąg rachunkowych do wydatków niepodlegających dofinansowaniu dotacją. Innymi słowy, w przekonaniu skarżącego, zakwestionowany przepis prowadził do arbitralności w zakresie oceny prawidłowości wydatkowania dotacji dokonywanej stosownie do okoliczności, które nie mogą być przez beneficjentów ustalone na podstawie przepisów

ustawy, naruszając tym samym prawo do zakładania oraz działalności szkół niepublicznych (art. 70 ust. 3 Konstytucji) w związku z zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) oraz równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), a także proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Postanowieniem z 18 stycznia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu oczywistej bezzasadności przedstawionych w niej zarzutów.

Odnosząc się do zasadniczego wzorca kontroli – art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji, Trybunał zaznaczył, że z przepisu tego nie wynika obowiązek określonego udziału władz w finansowaniu szkół niepublicznych, w szczególności nie można z tej regulacji wywieść prawa podmiotowego szkół niepublicznych do uzyskiwania od państwa środków na prowadzenie całości ich działalności. Artykuł 70 ust. 3 Konstytucji przesądza jedynie o tym, że wkład państwa w finansowanie takiej działalności musi osiągnąć stopień minimalny. Tymczasem skarżący, zarzucając w skardze naruszenie swoich konstytucyjnych praw przez zakwestionowaną regulację, nie uprawdopodobnił, że zakres wykorzystania dotacji ustawodawca określił w sposób, który *de facto* pozbawia szkoły niepubliczne finansowania ze środków publicznych. Trybunał przypomniał również, że *ratio legis* dodania w uso art. 90 ust. 3d było stworzenie bardziej skutecznych niż dotychczasowe instrumentów umożliwiających kontrolę wykorzystania przekazywanych szkołom dotacji, a w konsekwencji – zapewnienie celowości i przejrzystości wydatkowania środków publicznych. Zmiany w systemie finansowania szkół niepublicznych – m.in. kwestionowane określenie przeznaczenia przyznawanych dotacji (na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej) oraz możliwości ich wykorzystania wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki – miały na celu wprowadzenie mechanizmów umożliwiających weryfikację wydatkowania dotacji przyznanych przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego m.in. szkołom i placówkom niepublicznym prowadzonym przez osoby prawne i fizyczne oraz wyeliminowanie nadużyć, do jakich mogło dochodzić na skutek pobierania przez takie szkoły i placówki dotacji w wysokości znacznie przekraczającej kwotę, należną im z tytułu liczby słuchaczy faktycznie do nich uczęszczających. Mając to na uwadze, Trybunał stwierdził więc, że ograniczenie zakresu finansowania działalności szkół niepublicznych do zadań związanych z prowadzoną przez nie działalnością dydaktyczną niewątpliwie nie narusza regulacji konstytucyjnych.

Ponadto Trybunał podkreślił, że odpowiedzialność za gospodarkę finansową szkół niepublicznych spoczywa na organach prowadzących takie szkoły. Zarzut zatem, jakoby konieczność znalezienia przez nie innych niż dotacje źródeł finansowania w celu pokrycia kosztów ich obsługi rachunkowej naruszała konstytucyjne prawo do zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych, uznał za pozbawiony podstaw.

Trybunał jako oczywiście bezzasadny ocenił również zarzut niekonstytucyjności art. 90 ust. 3d uso z powodu jego niejasności i ogólnikowości. Wbrew stanowisku skarżącego wykluczenie na gruncie art. 90 ust. 3d uso możliwości przeznaczenia dotacji na pokrycie kosztów obsługi finansowej nie budziło wątpliwości. Prowadzenie rachunkowości, czy to samodzielnie przez organ prowadzący, czy też z pomocą utworzonej do obsługi prowadzonych przez niego szkół jednostki obsługi finansowo-ekonomicznej, nie należy bowiem do zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej.

Z powyższych względów, Trybunał stwierdził, że przedstawione w analizowanej skardze argumenty nie uprawdopodobniają w najmniejszym stopniu negatywnej kwalifikacji konstytucyjnej regulacji będącej jej przedmiotem, co – zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Kon-

stytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) – przesądziło o uznaniu za niedopuszczalne przekazania skargi do merytorycznej kontroli.

Na powyższe postanowienie skarżący wniósł 28 stycznia 2016 r. zażalenie. W jego przekonaniu Trybunał nieprawidłowo ocenił postawione w skardze zarzuty jako oczywiście bezzasadne. Jak powtórnie podniósł skarżący z art. 70 ust. 3 Konstytucji nie daje się pogodzić takie sformułowanie zakwestionowanego przepisu, które „z jednej strony jest na tyle nieostre, że dopuszcza nie tylko bardzo szeroki zakres interpretacji w zakresie określenia kategorii wydatków mogących być finansowanymi ze środków publicznych, ale też wyłącza jakąkolwiek przewidywalność w zakresie linii interpretacyjnej analizowanego przepisu, z drugiej zaś strony wyłącza z możliwości finansowania wydatki, które z samej swej istoty związane są z bieżącą działalnością placówki i których poniesienie jest konieczne ze względu na zapewnienie bieżącej działalności placówki”. Ponadto skarżący przytoczył jeszcze raz przedstawione uprzednio w skardze argumenty, mające wskazywać na niezgodność zakwestionowanego przepisu z art. 70 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Podkreślił przy tym, że argumentem przemawiającym niewątpliwie za niekonstytucyjnością zaskarżonej regulacji są zmiany, jakie nastąpiły na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2013.827, ze zm.) oraz ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.357), w których to ustawodawca doprecyzował, jakie rodzaje wydatków można uznać za wydatki bieżące szkoły podlegające finansowaniu z dotacji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa o TK z 1997 r. Jednak zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywane zażalenie dotyczy postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, która została wniesiona przed 30 sierpnia 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli, a zatem i do rozpoznania złożonego zażalenia, zastosowanie mają przepisy ustawy o TK z 1997 r.

Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6 i 7 i w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r.). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznawania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

Trybunał przypomina, że przesłanką odmowy nadania rozpoznawanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu było uznanie przedstawionych przez skarżącego zarzutów za oczywiście bezzasadne. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego z oczywistą bezzasadnością zarzutów mamy do czynienia w sytuacji, w której podstawa skargi konstytucyjnej jest co prawda wskazana przez skarżącego poprawnie, a więc wyraża prawa i wolności, do których skarżący odwołuje się w swych zarzutach, jednak

wyjaśnienie sposobu naruszenia owych praw i wolności w żadnym stopniu nie uprawdopodobnia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jest to więc sytuacja, w której podnoszone zarzuty w sposób oczywisty nie znajdują uzasadnienia czy przedstawione argumenty choćby w najmniejszym stopniu nie dowodzą negatywnej kwalifikacji konstytucyjnej zakwestionowanej regulacji. Sytuacja taka miała miejsce w sprawie skarżącego.

W skardze konstytucyjnej skarżący zarzucał naruszenie art. 70 ust. 3 zdanie trzecie Konstytucji (w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji) przez art. 90 ust. 3d uso, w brzmieniu obowiązującym od 22 kwietnia 2009 r. do 31 grudnia 2013 r. ze względu na ograniczenie możliwości finansowania z dotacji wydatków szkół niepublicznych jedynie do wydatków z zakresu kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej i wyłączenie tym samym możliwości pokrywania z tych dotacji ponoszonych w związku z działalnością szkoły kosztów obsługi rachunkowej. W jego przekonaniu zaskarżone unormowanie było niejasne i ogólnikowe, a sformułowanie „zadania z zakresu kształcenia, wychowywania i opieki, w tym profilaktyki społecznej” nie pozwalało organom prowadzącym szkoły niepubliczne na jednoznaczne stwierdzenie, które wydatki należy uznać za podlegające finansowaniu z dotacji, które zaś nie. Konsekwencją tego było uznanie przez organy orzekające w sprawie skarżącego, że koszty obsługi finansowej powierzonej w myśl art. 5 ust. 9 uso jednostce obsługi ekonomiczno-administracyjnej nie mogą zostać pokryte z otrzymanej przez szkołę dotacji. Zdaniem skarżącego wyłączenie możliwości finansowania zadań organu prowadzącego w tym zakresie było niekonstytucyjną ingerencją przede wszystkim w prawo do zakładania i prowadzenia szkół niepublicznych.

Odnosząc się do przedstawionych zarzutów, Trybunał, na podstawie analizy dotychczasowego orzecznictwa, wskazał, że choć art. 70 ust. 3 Konstytucji w sposób wyraźny przewiduje udział władz publicznych w finansowaniu działalności szkół niepublicznych, to nieprzypadkowo jednak przepis ten odsyła do ustawy określenie warunków owego finansowania i – jak wydaje się – pozostawia tym samym ustawodawcy znaczny margines swobody regulacyjnej, m.in. pozwalając na różnicowanie publicznej pomocy finansowej w zależności od szczebla szkoły i jej charakteru. Trybunał zaznaczył przy tym, że zarówno w literaturze, jak i dotychczasowym orzecznictwie utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym obywatelom i instytucjom zakładającym i prowadzącym szkoły niepubliczne nie przysługuje „roszczenie do władz publicznych, by każdemu zainteresowanemu stawiały do dyspozycji środki na założenie i prowadzenie szkoły niepublicznej” (por. L. Garlicki uwagi do art. 70, s. 10 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003; zob. też wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182 oraz 10 grudnia 2013 r., K 16/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 135). Ponadto, jak wskazał Trybunał, pod względem przedmiotowym udział państwa w finansowaniu szkół niepublicznych polega na przeznaczaniu środków publicznych na działalność danego typu podmiotów bez względu na formę i tryb przydzielania tych środków. Użyty w analizowanym sformułowaniu termin „udział” – sam w sobie nie implikuje żadnego konkretnego poziomu finansowania, przesądza – zdaniem Trybunału – jedynie o tym, że wkład państwa musi osiągnąć jakiś stopień minimalny (tak aby w ogóle zjawisko dofinansowywania szkół niepublicznych miało miejsce, bo inaczej art. 70 ust. 3 zdanie trzecie byłby niezrealizowanym upoważnieniem konstytucyjnym) i równocześnie nie może osiągnąć poziomu maksymalnego (całkowitego finansowania, to bowiem prowadziłoby do zrównania szkół publicznych ze szkołami niepublicznymi). Z art. 70 ust. 3 Konstytucji nie wynika więc – jak trafnie wskazał Trybunał – prawo podmiotowe szkół niepublicznych do uzyskania środków na całość ich działalności: w założeniu szkoły niepubliczne mają być finansowane w mniejszym stopniu ze środków budżetu państwa niż szkoły publiczne. Dlatego też Trybunał jako nieuzasadnione ocenił stanowiące *de facto* istotę przedstawionych zarzutów oczekiwanie uznania wszystkich kosztów działalności takich placówek, w tym m.in. kosztów obsługi finansowej, za koszty,

których pokrycie należy do obowiązków państwa w ramach udziału władzy publicznej w finansowaniu działalności szkół niepublicznych. W świetle art. 70 ust. 3 Konstytucji bowiem dotowane na jego podstawie szkoły niepubliczne powinny prowadzić głównie działalność dydaktyczną i to na nią właśnie przeznaczać otrzymane środki publiczne. Jak Trybunał podniósł dalej, skarżący, zarzucając naruszenie swoich konstytucyjnych praw, nie uprawdopodobnił, że w zakwestionowanej regulacji zakres wykorzystania dotacji został określony w taki sposób, który *de facto* pozbawia szkoły niepubliczne finansowania ze środków publicznych, czy też uniemożliwia im prowadzenie działalności dydaktycznej. Zaznaczył ponadto, że – biorąc pod uwagę *ratio legis* przyjętej regulacji, jakim było zapewnienie celowości i przejrzystości wydatkowania środków publicznych – ograniczenie finansowanych ze środków publicznych zadań szkół niepublicznych do zadań związanych z prowadzoną przez nie działalnością dydaktyczną nie budzi wątpliwości konstytucyjnych.

Jednocześnie Trybunał podkreślił, że nie przesądza o słuszności przyjętego rozwiązania. Odmowa nadania skardze dalszego biegu wynikała jedynie z niewykazania przez skarżącego, jakoby takie sformułowanie kwestionowanego unormowania wskazywało na wykroczenie poza swobodę regulacyjną, jaka przysługuje ustawodawcy w analizowanym obszarze. Brak wątpliwości co do niezasadności negatywnej kwalifikacji konstytucyjnej zaskarżonej regulacji w przedstawionym w skardze zakresie przesądził zatem o konieczności odmowy przekazania jej do merytorycznej kontroli zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r.

Trybunał za oczywiście bezzasadny uznał również zarzut niekonstytucyjności art. 90 ust. 3d *uso* z powodu jego niejasności i ogólnikowości. Wyłączenie na gruncie art. 90 ust. 3d *uso* możliwości przeznaczenia dotacji na pokrycie kosztów obsługi finansowej nie budziło bowiem wątpliwości, o czym świadczą także wydane w sprawie skarżącego orzeczenia.

Trybunał w obecnym składzie w pełni aprobuje postanowienie z 18 stycznia 2016 r. i stwierdza, że przedstawione w zażaleniu zarzuty nie podważają prawidłowości dokonanej w nim oceny. Sformułowane przez skarżącego w piśmie procesowym z 28 stycznia 2016 r. argumenty to w znacznej mierze argumenty przedstawione uprzednio w skardze, tu powtórzone, a częściowo uzupełnione o tezy dotyczące kolejnych nowelizacji zakwestionowanego przepisu, nie pozwalają one jednak przyjąć, że – wbrew dokonanej w zaskarżonym postanowieniu ocenie – uzasadnienie podniesionych w skardze zarzutów uprawdopodobniło przekroczenie przez ustawodawcę granic wyznaczonych przez regulację konstytucyjną w zakresie kształtowania warunków finansowania działalności szkół niepublicznych.

Na uwzględnienie nie zasługuje również postawiony w zażaleniu zarzut, jakoby – wbrew stanowisku Trybunału – będące przedmiotem skargi zagadnienie prawne „budziło daleko idące wątpliwości i rozbieżności zarówno wśród praktyków, jak i w orzecznictwie sądowym”. Przede wszystkim, orzecznictwo sądów co do podmiotowo-celowego charakteru dotacji oraz niemożności przeznaczenia dotacji otrzymywanej na realizację zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, na pokrycie kosztów obsługi finansowej szkoły było w zasadzie jednolite, na co wskazywano także w wyrokach wydanych w sprawie skarżącego.

Na marginesie Trybunał zwraca uwagę, że przyjęcie stanowiska skarżącego, jakoby orzecznictwo sądów dotyczące charakteru dotacji i rodzaju wydatków, jakie – w myśl zakwestionowanego art. 90 ust. 3d *uso* – mogą być z jej środków pokrywane było rozbieżne, uniemożliwiłoby przekazanie skargi do merytorycznej kontroli. Jak już wielokrotnie Trybunał podkreślał, skarga konstytucyjna nie jest kolejnym środkiem odwoławczym służącym badaniu prawidłowości rozstrzygnięć podejmowanych przez sądy ani też instrumentem zapewniającym jednolitość orzecznictwa sądowego, dlatego też problematyka stosowania prawa co do zasady nie mieści się w zakresie jego kognicji. Trybunał nie neguje przy tym tego, że rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formułuje się dopiero w pro-

cesie ich stosowania, niezależnie bowiem od intencji twórców ustawy organy ją stosujące mogą wydobywać z niej treści niemożliwe do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja (zob. wyroki TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 oraz 3 października 2000 r., K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Dopiero jednak wtedy, gdy określony sposób rozumienia danego przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znajdzie to jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, można uznać, że – w praktyce stosowania – nabrał on takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe kraju, a w konsekwencji może stać się przedmiotem oceny Trybunału pod kątem zgodności z ustawą zasadniczą (zob. postanowienie TK z: 16 października 2007 r., SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115, wyroki z: 24 czerwca 2008 r., SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85; 2 czerwca 2009 r., SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83 i powołane w nich orzecznictwo). Gdyby zatem – jak wskazuje skarżący w zażaleniu wbrew stanowisku Trybunału – na tle art. 90 ust. 3d uso, w zaskarżonym brzmieniu doszło do ukształtowania się rozbieżnego orzecznictwa, co do podmiotowo-celowego charakteru dotacji i dopuszczalności zaliczenia kosztów obsługi rachunkowej prowadzonej przez zespół ekonomiczno-administracyjny do kosztów dofinansowywanych z dotacji przeznaczonej na realizację zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, okoliczność ta stanowiłaby samodzielną podstawę uniemożliwiającą przekazanie skargi do merytorycznej kontroli.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał uznał postanowienie z 18 stycznia 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej za prawidłowe i nie uwzględnił zażalenia.

W tym stanie rzeczy, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK z 1997 r. – nie uwzględnił zażalenia.